

8. Проект Декларации свободного профсоюза преподавателей вузов России «Университетская солидарность». URL: <http://unisolidarity.ru/?p=471> (дата обращения 03.02.2013).
9. Развитие профсоюзов в России (часть 3). URL: <http://www.nash-profsouz.ru/content/razvitie-profsoyuzov-v-rossii-chast-3> (дата обращения 12.12. 2012).
10. Соединенные штаты Америки. Создание и эволюция высшей школы. URL: [http://ecsocman.hse.ru/data/907/669/1219/sistemy\\_vo\\_ch2\\_5-SShA.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/907/669/1219/sistemy_vo_ch2_5-SShA.pdf) (дата обращения 07.12. 2012).
11. Устав профессионального союза работников народного образования и науки Российской Федерации. URL: <http://www.ed-union.ru/> (дата обращения 06.02.2013).

Костюнина А.А.,

г. Абакан

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ШКОЛЫ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ СКВОЗЬ ПРИЗМУ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

Сегодня школа столкнулась с рядом противоречий в своем существовании и развитии. Во-первых, при взаимодействии с вышестоящими органами: с одной стороны, внешняя демократизация школы, провозглашения прав и свобод, необходимость развития учреждений, с другой стороны, жесткая диктатура органов образования в некоторых регионах, не позволяющая выходить в общественность и реально функционировать (речь даже не идет о развитии!). Во-вторых, государство диктует необходимость делегирования некоторых функций управления субъектам образовательного процесса, однако, администрация школы, ссылаясь на пассивность общественных структур, предпочитают принимать решения индивидуально. В-третьих, сегодня школе необходимо налаживать

отношения с так называемым местным сообществом, но ни сил, ни времени у руководства, ни активности и желания представителей сообщества не хватает.

В статье коснемся первого противоречия, на наш взгляд, наиболее важного, так как без согласованного взаимодействия школы и органов управления порой невозможно решение остальных проблем школы.

На сегодняшний день ситуация в сфере образования характеризуется возрастанием роли муниципальных органов управления. Органами управления образованием (ОУО) чаще всего являются управления или отделы управления образованием городов или районов в городах. Методы, принципы, структуры управления, которые сложились в образовании, устарели. Они стали тормозом в развитии образования [2].

В педагогической литературе новые отношения школы и органов управления образованием описываются не систематизировано, через отдельные примеры. Это объясняется постоянным поиском оптимальных путей взаимодействия. Нельзя сказать, что в отсутствии согласованного взаимоотношения «виновны» только ОУО, во взаимодействии участвуют две стороны.

В некоторых регионах ОУО видят свои функции лишь в создании условий для функционирования и развития школ. Руководители школ, принимая это как должное, просто ожидают, когда им дадут материальные и информационные ресурсы, технологии. Однако обычно средств не хватает, поэтому и говорить о каком-либо развитии не имеет смысла.

Бывает, что вышестоящие органы заняты только распределением финансов и кадров и обеспечивают минимум управляемого функционирования. На управление развитием снова не хватает времени, администрация школ в свою очередь неинициативна, так как существующее положение ее в принципе устраивает.

Существуют территории, в которых школы находятся под строгим контролем органов управления образования, направляющих их либо на

стабилизацию имеющегося уровня (функционирование), либо на развитие по отдельным направлениям без какого-либо обоснования необходимости этой работы [4]. И директора либо безынициативно выполняют поручения, либо имитируют активность, прикрываясь отчетами о якобы выполненной работе. Подсчитано, что за год школы и учителя сдают около 500 отчетов в структуры управления, аттестация работников образования превратилась в бумажную волокиту. Школа – бесправный объект манипулирования со стороны бюрократической вертикали [2]. Это только ухудшает качество деятельности школы, сокращая время для выполнения ее функций. Получается развитие ради отчетности о развитии, поскольку ОУО порой даже не проверяют реальное выполнение своих поручений.

В общем, направления деятельности муниципальных органов и администрации школы по-своему неэффективны, но самые существенные недостатки некоторых из них – консерватизм, неприятие нововведений, безынициативность, инертность и имитация развития.

Для социологического анализа взаимодействия школы и муниципального органа управления образованием мы воспользуемся неинституциональным подходом. В русле этого подхода школа может быть представлена как социальная организация, действующая в рамках институциональных правил, регулирующих взаимодействие субъектов внутри нее и формирующихся в ходе этого взаимодействия. Школа как социальная организация, с одной стороны, является частью социального пространства социума; с другой – сама создает определенную среду для развития и социализации находящихся в ней людей, с третьей – является особым учреждением, призванным выполнять предписанные государством функции.

Таким образом, муниципальный орган управления образованием выступает как внешней средой школы, так и неотъемлемой ее частью, создавая условия для выживания, функционирования и развития школы.

При этом неоинституциональный подход позволяет анализировать не только то, как правила регулируют поведение членов организации, но и то, как люди сами влияют и корректируют правила [3]. Институциональные правила соотносятся с интересами школы и ОУО, а также основываются на представлении о том, какова должна быть школа, ее деятельность, роль муниципального органа управления в ее жизнедеятельности, о том каково должно быть взаимодействие данных организаций.

Подобные правила, представления определяют границы возможного и значимого поведения. По мнению Н. Флигстина, в организации может быть два источника правил поведения: заимствование в других организационных полях, и насаждение наиболее влиятельными подразделениями организации [6]. Так, образовательные учреждения создают или изменяют свою организацию, поведение «по облику и подобию сходных организаций, находящихся в поле их деятельности, которые они воспринимают как наиболее легитимные и наиболее успешные» [1].

Представители неоинституционализма такое явление называют институциональным изоморфизмом [1]. При этом различают несколько его типов. Принудительный изоморфизм – копирование организационных форм происходит под внешним давлением вышестоящих структур [3]. Такими структурами и являются муниципальные ОУО. Приведем пример: в некоторых регионах России существуют образовательные учреждения, первыми реализовавшие опыт общественно-активной школы; представители вышестоящих органов практически принудили остальные школы заимствовать эту форму деятельности. Однако не все школы смогли понять и перенять ее полностью – называя себя общественно-активными, многие на самом деле лишь имитируют свою деятельность по привлечению местного сообщества.

Нормативный изоморфизм – осознанное принятие разделяемых норм [3]. Например, в Пермском крае практически все школы получили новый автономный статус, предполагающий ряд свобод в финансовом плане.

Образовательные учреждения заимствуют нормы у школ, первыми реализовавшие успешный опыт. Хотя и здесь существуют имитативные формы изоморфизма – директора некоторых школ получили автономный статус, но при этом не пользуются его преимуществами.

К нормативному изоморфизму, на наш взгляд, можно отнести и личный опыт школ по взаимодействию с местными ОУО, порождающий порой «консервирование» правил поведения. Как пишет М. М. Поташник, раньше взаимоотношение органов управления и администрации школы представлялось в виде «субординации» и диктата со стороны вышестоящих, и было бы ошибкой считать, что ситуация изменилась в лучшую сторону. Несмотря на внешнюю демократизацию, провозглашение свобод и прав, в ряде субъектов Российской Федерации сохранилась жесткая диктатура органов образования [4].

Получить новый автономный статус стало затруднительным по ряду причин. В таких городах и районах школы смирились с административным консерватизмом и робко выполняют указания. Образовательные учреждения Республики Хакасия столкнулись с подобным консерватизмом. Местное управление образования настоятельно предложило школам не переходить в автономный режим существования, его работники не хотят отказываться от прежней выгоды.

Необходимо сказать, что в условиях рыночной экономической системы школы заимствуют образцы поведения не только у других школ, других образовательных учреждений, но и у организаций, находящихся в другой сфере деятельности, например, коммерческих предприятий. Администрация некоторых школ начинает думать и действовать по принципу эффективности (спрос, предложение, издержки, выгоды, производство качественного продукта), правда, адекватные механизмы управления такой «рыночной школой» еще не проработаны и не осмысленны. Но некоторые школы России, благодаря активным управленцам (часто это даже не директора, а их заместители), создают коммерческие структуры, получают дополнительные

средства на выполнение своих функций порой даже вопреки запретам вышестоящих органов.

Опрос директоров школ, проводимый в 2010-2011 гг. Институтом управления образованием РАО, показал, что абсолютное большинство директоров воспринимают органы управления как контролеров, а не партнеров и консультантов, возлагают на региональные органы ответственность за рост отчетности, считают, что школы могут работать и без дополнительного контроля [5].

Эти данные подтверждают и участники круглого стола «Органы управления образованием для школы – партнеры или контролеры?». Они считают, что проблеме необходимо, во-первых, признать и изучить, а уже затем попытаться исправить. Школа должна быть суверенной в деле собственного управления и организации. Контроль необходим со стороны общественности, так как существование школы обусловлено институциональными характеристиками. Она как социальная организация, функционируя, удовлетворяет именно общественные потребности.

Необходимо менять сущность контроля и помощи. Согласование целей школы и органов управления образования дает свои результаты. В отличие от прежних инспекторов в некоторых пока малочисленных территориях специалисты ОУО теперь не просто контролируют, а являются соучастниками процесса. Контроль становится конструктивным способом помощи и совершенствования работы школ. Руководителям школ предоставляются широкие права и в области экспериментальной работы, в финансировании и распределении средств, в организации коммерческих структур.

Таким образом, очевидно, что за мы располагаем недостаточно эффективной системой государственного управления образованием. Потому так важно обеспечить корректность научного социологического анализа возможностей и границ управленческого действия. Необходимы конкретные социологические исследования отдельных территорий, школ с применением

качественных методик. Сейчас исследования переключились в основном на общественное участие в управлении образованием, однако оно не будет возможно без реальной поддержки или хотя бы невмешательства со стороны властных структур.

Работа выполнена при финансовой поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (номер соглашения:14.B37.21.0511.)

#### Литература

1. Димаджио П. Дж., Пауэл У. У. Еще раз о «железной клетке»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях / Теория организации: хрестоматия / Пер. с англ. Под. Ред. Т.Н. Клеминой. – СПб: Высшая школа менеджмента, 2009. – С. 335-367.
2. Крылова Н. Б. Задачи демократизации управления образования [Электронный ресурс]. – URL: [www.values-edu.ru/wp-content/uploads/.../tasks\\_democratization.pdf](http://www.values-edu.ru/wp-content/uploads/.../tasks_democratization.pdf) (дата обращения 12.12.12).
3. Павленко К. В. Неоинституциональный подход к оценке качества образования в вузе // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2010. – Т. 13. – № 1. – С. 90-100.
4. Поташник М. М. Школа и органы образования: трудный поиск взаимодействия [Электронный ресурс]. – URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/16716176.html> (дата обращения 30.10.12).
5. Терешатова Е. Е. Органы управления образованием — партнеры или контролеры школы? // Директор школы. – 2011. – № 2 (155). – С. 27-34.
6. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки // Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Сост. и науч. ред. В. В. Радаев; пер. М. С. Добряковой и др. М.: РОССПЭН, 2002. – С. 119-157.